

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Segundo Período

CARPETA Nº 624 de 1986

COMISION DE EDUCACION Y CULTURA (INTEGRADA)

DISTRIBUIDO Nº 627 de 1986

VERSION SIN CORREGIR

Diciembre de 1986

EMBARCACIONES DEPORTIVAS Y DE RECREO

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 3 DE DICIEMBRE DE 1986

Preside : Señor Senador Alfredo Traversoni

Miembros : Señores Senadores Gonzalo Aguirre, José Germán Araújo y Ercilia Bomio de Brum

Miembros Integrantes: Señores Senadores Hugo Batalla y Juan José Zorrilla

Invitados Especiales : Por la Comisión Directiva del Yacht Club Uruguayo: Comodoro Dr. Conrado Hughes, Dr. Eduardo Cerrutti y Dr. Saúl Mezzera; señor Ariosto González y por la Dirección Nacional de Hidrografía: señor Georg Frasch

Secretaria : Señora María Esther Furest

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 18 minutos)

Ha llegado a la Comisión de Educación y Cultura del Senado un proyecto de ley sobre embarcaciones deportivas y de recreo, para cuyo estudio requerimos el asesoramiento de la Comisión de Defensa Nacional y de la Prefectura Nacional Naval. Esta envió sus delegados y más tarde presentó un memorándum formulando objeciones importantes al proyecto de ley que, en cierto modo, ha tenido iniciativa en la Comisión Directiva del Yacht Club Uruguayo.

Antes de expedirnos al respecto, deseamos escuchar la opinión de los miembros de la Comisión Directiva del Yacht Club Uruguayo.

SEÑOR CERRUTTI.- A través de nuestro largo deambular en el agua, hemos adquirido importantes experiencias sobre la regulación de esta actividad deportiva, que en el momento actual, está englobada en las disposiciones que rigen a la marina mercante. Precisamente, deseamos establecer algunas diferencias y a esto atiende el proyecto que hemos inspirado.

SEÑOR HUGHES.- En primer lugar, debemos manifestar que nos sentimos muy honrados por haber sido invitados a esta sesión de la Comisión de Educación y Cultura.

Los que practicamos navegación náutica debemos decir con firmeza que se trata de uno de los deportes al que se le opone mayor cantidad de trabas para su desarrollo. Existen dos clases de trabas: una de ellas es la que se refiere al uso de la embarcación y, la otra, a su movilización. Después de realizar un análisis muy exhaustivo, llegamos a la conclusión de que el origen de estas trabas radica en la inexistencia de una ley que regule el deporte náutico. En virtud de esto, se han aplicado disposiciones de marina mercante a las embarcaciones deportivas.

Para que una embarcación pueda salir a navegar y ser utilizada por su dueño, requiere un certificado de inspección del casco, realizada por un técnico de la Prefectura Nacional Naval. Además, debe pasar por una inspección del motor, en caso de poseerlo, y, por otra parte, se requiere un certificado de seguridad. Sin estos certificados, las autoridades entienden que la navegación no es posible. Cada uno de ellos tiene

una duración de un año, pero caduca una vez que la embarcación es varada a los efectos de realizar pequeñas reparaciones o limpieza. Por el simple hecho de retirar una embarcación del agua, se deben solicitar los certificados correspondientes antes de botarla nuevamente. Además, es necesario pedir permiso tanto para varar como para botar una embarcación.

Sirva como ejemplo que para realizar un pequeño paseo por las aguas de la Playa Pocitos, debemos contar con un documento en el que conste domicilio, teléfono, nombre de los tripulantes, documento de identidad y la habilitación para navegar. Esto significa una traba a la libre movilización que no existe en ningún otro deporte ni área del país.

Además, debemos mencionar que periódicamente sufrimos el cierre de puertos. Cierre de puertos significa que una embarcación, por orden de la prefectura, no puede salir ni entrar a puerto. El fundamento que para ello hemos encontrado, tomando en cuenta lo que es la navegación en el mundo, tiene que ver con el riesgo que implica una embarcación que, en medio de una tormenta, pueda varar en la boca del puerto e impedir el tráfico en el mismo. Esto se refiere a embarcaciones mercantes, de gran tamaño y, por ejemplo, en el Puerto de Montevideo, una embarcación de 5, 10 ó 15 metros puede cerrar el tráfico, aun cuando vare o se hunda en la propia entrada del Puerto.

Además, las condiciones que impone la Prefectura no sólo abarcan este aspecto, sino que a veces por haber un aviso de tormenta, el Puerto puede estar cerrado dos o tres días o inclusive algunas horas, a la expectativa de que la misma se produzca.

SEÑOR CERRUTTI.- Yo tuve que esperar seis días, sin que se produjera tormenta alguna.

SEÑOR HUGHES.- Diría que las trabas se han ido multiplicando a lo largo del tiempo, ya que cuando yo era un niño y navegaba, eran muchos menos que en la actualidad.

Pasando a otro punto debo decir que nuestro club exigió, para ceder sus barcos, un brevet de capacitación, que era dado a los tripulantes después de un curso práctico en el que el navegante demostraba conocer el arte de la navegación y uno teórico, por el que se probaba tener conocimiento de las disposiciones que regulan la circulación en el mar. Dicho

control, que el club llevaba con respecto a sus barcos, no existe en ninguna parte del mundo; ni siquiera en los países europeos o en Estados Unidos, donde hay miles de embarcaciones, se exige al navegante la utilización de un brevet con tales fines.

Esto, que el club exigía para sus embarcaciones, a los efectos de prestarlas a particulares, en el año 1974 ó 1976 --no recuerdo bien-- pasó a ser un privilegio de la Prefectura. Sin embargo, ya no se realiza la capacitación mediante un examen práctico y teórico, sino que, a través de un simple escrito, se contestan las preguntas allí formuladas. Por lo tanto, quiere decir que se puede navegar a vela sin haber estado nunca arriba de un barco; si tengo un brevet y deseo navegar por el Río de la Plata, puedo hacerlo aunque nunca haya pisado ni siquiera un crucero. Por esta razón, reitero que la necesidad del brevet es a los efectos de demostrar la capacitación para utilizar embarcaciones de terceros; no tanto las propias, como sucede en todas partes del mundo.

Otro elemento que también tiene que ver con la Prefectura, es el concepto de "policía marítima". Indudablemente, la Prefectura es el equivalente de la policía en la tierra, con la diferencia de que ésta tiene la misión de ayudarnos, mientras que la policía en el mar debe protegernos, por ejemplo, para que no nos ahoguemos; no para avisarnos si hay una tormenta, sino para no permitirnos salir al mar en caso de que la haya. El espíritu proteccionista que en todo momento ha tenido la Prefectura ha desvirtuado la labor policial, que entendemos es otra.

La labor policial de la Prefectura existe también en los Estados Unidos, donde se avisan los temporales y se realizan inspecciones, a los efectos de saber si hay elementos mínimos de seguridad.

Precisamente, hemos traído una lista de los elementos de seguridad que la Prefectura exige. Curiosamente, puedo ase-

25x

gurar que no fue hecho por nosotros, el día 28 de noviembre, no recuerdo si en La Mañana o en Mundocolor, apareció un artículo de una persona a la que, para recibir su certificado de seguridad, se le presentaban tantas exigencias que posiblemente tendría que esperar hasta fines del verano para obtenerlo. Uno de los elementos que se exige, por ejemplo, es una pantalla de radar. No sé si algunos de los señores Senadores presentes sabe en qué consiste. No creo que jamás ninguna embarcación uruguaya la haya utilizado. De esta forma, podría continuar citando una infinidad de elementos más.

Todo esto nos llevó a analizar la razón por la que se introducían estas trabas y pudimos concluir que, en realidad, se nos aplicaban las normas de la marina mercante, relacionadas con transporte de pasajeros o de carga, es decir, normas de seguridad de las embarcaciones que entran o salen, y que son de gran tamaño. Este sistema fue aplicado por analogía y ha trabado todo el funcionamiento y la libertad de movilización. Esa es la razón por la que nos sentimos, en cierto modo, obligados a trabajar en el tema intentando recuperar para la navegación deportiva --no para la comercial, como dijo el doctor Cerrutti, porque no está en nuestras manos el poder regularla, ni nos interesa-- la libertad de circulación, porque la gente no navega debido a las dificultades que ello implica. Por un lado observamos que, aquí, una embarcación debe cumplir con todos estos requisitos mientras que, por otro, en el Río Negro --siendo un río muy ancho y quizá hasta más peligroso-- no son exigidos. Entonces, esto nos lleva a pensar que es necesario regular todo lo referente a la navegación deportiva, en una forma diferente.

Hemos analizado los distintos puntos que señala la Prefectura y, con el permiso de los señores miembros de la Comisión, desearía comentarlos. A tales efectos, cedería la palabra al doctor Mezzera.

SEÑOR MEZZERA.- Evidentemente, debo referirme a la parte más tediosa del asunto pero, luego de analizar el memorándum, que venía acompañando la invitación, creo que es imprescindible apuntalar el proyecto, así como también al señor Senador

que lo presentó, que puede haberse sentido bastante incómodo después de las críticas realizadas. Creo que ello no será difícil, por distintas razones que no deseo calificar ahora, porque considero que deben quedar al margen de todo estudio legal.

La primera objeción apunta al fin comercial, o establece la crítica buscando un fin comercial por el lado del arrendador y del arrendatario.

Dentro de la definición que se da del artículo 1º, se ha criticado el uso, para lo cual sería muy sencillo obviar la objeción, eliminando la referencia al uso particular y no definiéndolo.

Si el tipo de trabajo que estamos realizando resulta útil a los señores miembros de la Comisión y si en alguna medida comparten las conclusiones a que lleguemos, en pocas horas podríamos confeccionar un memorándum, para ser enviado en forma rápida.

SEÑOR PRESIDENTE.- Para auxiliarnos, de momento, contamos con la versión taquigráfica.

SEÑOR MEZZERA.- La definición que proponemos en lugar de la figura en el proyecto, es la siguiente: "A los efectos de la presente ley, se considera embarcación deportiva o de recreo, todo artefacto náutico apto para navegar que sea propulsado a vela o motor, cualquiera sea su tonelaje y que se destine a la práctica de la náutica sin fines de lucro".

Creo que con esta definición, la objeción carece de base.

Con respecto al artículo 2º, creo que no hay mayores observaciones por parte del organismo. Lo único que nos corresponde decir, es que las tablas de "wind-surf", que es un deporte que se ha extendido en forma explosiva, no se deben incluir en ningún registro ni llevan matrícula, aspecto del cual nos congratulamos.

SEÑOR HUGHES.- En el proyecto de ley tampoco se matriculaban.

SEÑOR MEZZERA.- Con respecto al artículo 3º, debo decir que la Prefectura confunde algunos aspectos en base a los distintos tonelajes. El proyecto de ley habla de que embarcaciones con menos de tres toneladas de arqueo, no habrán de registrarse ni matricularse, no estando, tampoco, sujetas a disposiciones de control. Ese límite que puede ser dos, tres, cuatro, o lo que se elija, es arbitrario. Pero es necesario puntualizar que, en principio, el decreto Nº 90 del año 1984 es abiertamente ilegal. Digo esto, porque la única norma de rango legal es la llamada Ley de Cabotaje del año 1954, que incluyó dentro de la matrícula de cabotaje a las embarcaciones mayores de seis toneladas. Quiere decir que el poder administrador nunca pudo haber dictado un decreto regulando o asimilando embarcaciones que van de 0,6 a 6 toneladas. La ley admite sólo para mayores de seis. Además, la crítica de la Prefectura puede confundir, porque lo que trata de hacer el proyecto de ley es, precisamente, un registro general de embarcaciones, independientemente de su tonelaje. Entendemos que la fijación de un tonelaje en base a la ley de 1954, puede modificarse sin ningún problema.

SEÑOR AGUIRRE.- Al leer el memorándum de la Prefectura, no me quedó claro cuál es el verdadero sentido de la objeción que allí se hace, porque, en realidad, no se hace ninguna crítica al tenor literal del artículo 3º del proyecto.

Lo que parece objetarse es el hecho de que éstas tendrían una regulación --no digo legal, porque es un decreto-- normativa, que sería la de este decreto Nº 90 de 1984 y que el doctor Mezzera ha calificado de ilegal. Ese es un punto sobre el que no me puedo pronunciar porque no conozco la ley de cabotaje.

Si no interpreto mal, la diferencia conceptual es la siguiente. La Prefectura, con carácter general, diría: ¿Para qué se va a establecer una regulación por medio de esta ley, cuando ya existe una, el decreto Nº 90/84? El Yacht Club y las demás personas que practican el deporte náutico y están interesados en este proyecto, dirían que esa regulación aparte de ser ilegal, no sirve y hay que cambiarla. ¿Ese sería el enfoque?

SEÑOR HUGHES.- Sería necesario agregar algo más. La ley del año 1954 asimila las embarcaciones de la Marina Mercante

a las mayores de seis toneladas. Este decreto que indudablemente es ilegal, pues contradice la ley, regula las embarcaciones de 0,6 a 6 toneladas y crea un registro especial, asimilando esas pequeñas embarcaciones a los grandes barcos, que era lo que se aplicaba a las embarcaciones mayores de seis toneladas. Diría que no solamente no existe un registro de embarcaciones deportivas, sino que el concepto se quiso dirigir más a asimilar las embarcaciones pequeñas a las más grandes.

SEÑOR ZORRILLA.- Están asimiladas las embarcaciones deportivas de más de seis toneladas, a la ley de cabotaje. Las menores de seis toneladas no entran en esa ley, pero sí en la de la Prefectura, por lo cual se debe llevar un registro de todas las embarcaciones, tanto deportivas como de recreo. Eso es lo que dispone la Ley Orgánica de la Prefectura y de la Armada Nacional.

SEÑOR HUGHES.- Una cosa es que se lleve un registro y otra, que se exijan determinados requisitos para la matriculación.

SEÑOR ZORRILLA.- Existen determinadas disposiciones para la confección de esos registros y eso está perfectamente legalizado en la Ley de la Prefectura.

SEÑOR MEZZERA.- Estamos tratando de llevar adelante un camino común.

De ninguna manera quisiera tener una polémica con los señores Senadores. Pero sólo quisiera señalar al señor Senador Zorrilla que cuando se trata de legislación especial --y llamo legislación especial a la marítima, o sea, la de cabotaje-- el argumento de la supuesta autorización por la Ley Orgánica de la Prefectura, debe ceder frente a la ley especial.

A continuación, voy a hacer algunos comentarios sobre los artículos 4º y 5º, que dieron lugar a una serie de muy variadas objeciones.

En primer lugar, se hacen comentarios sobre el tema elementos de seguridad.

Es necesario, para poder trabajar con claridad en este asunto, comprender que las embarcaciones de recreo no están cubiertas por las obligaciones asumidas por el país a través

de la aprobación de las Convenciones Internacionales sobre seguridad de vida en el mar, firmadas en Londres en 1968 y en 1974 y ratificadas por las Leyes Nº 13.671, de 1º de julio de 1968 y Nº 14.879, de 26 de abril de 1979.

Ambas Convenciones --que además son ley interna-- establecen en la regla número 3, denominada excepciones, literal V, que se excluye, de las obligaciones impuestas a los buques por ambas Convenciones, precisamente, "a los yates de recreo no dedicados al comercio".

Esta última frase se va a repetir a todo lo largo del memorándum de Prefectura, cada vez que se toca el tema seguridad. Entonces, como punto de partida y en homenaje a la claridad, señalamos que "los yates de recreo no dedicados al comercio", como lo definimos en el artículo 1º, no están sujetos a las Convenciones sobre Seguridad de Vida en el Mar.

También se menciona como advertencia que, la inexistencia de contralor durante la construcción de una embarcación deportiva puede posibilitar un contrabando encubierto. Creo que la preocupación de Prefectura es válida y que cuando se habla, más adelante en el proyecto, del certificado de botadura, debería incluirse alguna norma del tipo de comprobación por parte del propietario o del constructor de que ha abonado los impuestos y derechos de importación de todos aquellos componentes importados. Entiendo que la objeción es sana pero que puede superarse.

Asimismo, compartimos la observación de la Prefectura en el sentido de que la autoridad marítima debe estar presente en el contralor de la construcción de la embarcación, para que tanto el diseño como su realización por el astillero, respete las adecuadas condiciones de navegabilidad. Cumplidas estas condiciones, deberían hacerse constar en el propio certificado de botadura. Desde ese momento en adelante será responsabilidad del propietario mantener en forma inalterada las condiciones de navegabilidad y la existencia a bordo de los elementos de seguridad mínima, eliminándose el contralor periódico de su existencia.

Finalmente la Prefectura realiza otras observaciones sobre los elementos de comunicación y botiquín sanitario. En este caso cabe hacer la misma referencia a la inaplicabilidad de las Convenciones Internacionales sobre Seguridad

de Vida en el Mar, que son las que imponen estos elementos como obligatorios.

SEÑOR ZORRILLA.- Entonces, ¿se cree que no es necesario llevar ningún elemento de seguridad?

SEÑOR MEZZERA.- En el artículo 4º se hace la enumeración de varios elementos tales como: fondeo, bengala, extinguidores, salvavidas, luces reglamentarias, nombre y número de matrícula para su identificación y elementos contra fuego, si se trata de un motor interno a nafta.

En base a la experiencia entendemos que esos elementos, más lo que indica la prudencia del propietario y su idoneidad, son suficientes.

SEÑOR BATALLA.- El doctor Mezzera señalaba que las embarcaciones de recreo no se encontraban comprendidas dentro de las normas internacionales vigentes en materia de seguridad en el mar.

Entiendo que esto no impide que la autoridad pueda adoptar determinadas medidas. Es decir, nada obsta para que desde el punto de vista jurídico, en función de su calidad de policía marítima, el Poder Ejecutivo pueda establecer normas que reglamenten la navegación, aun de las embarcaciones de recreo.

Los señores presentes ¿están de acuerdo con esta interpretación o entienden que en la medida en que no existen disposiciones que hagan imperativas determinadas normas de seguridad para el caso de las embarcaciones de recreo, no es posible adoptar decisiones en ese sentido?

De otra forma, el problema que estamos discutiendo no se centra en las facultades jurídicas, sino en una cuestión de oportunidad.

SEÑOR MEZZERA.- Es evidente que las posibilidades legales son amplísimas, señor Senador.

Si se quisieran aplicar a las embarcaciones deportivas --y yo hago votos para que no sea así-- las mismas exigencias que para otras embarcaciones imponen las Convenciones Internacionales, entendemos que no sería una solución conveniente

a pesar de que el Parlamento tiene autonomía como para legislar en la materia.

SEÑOR BATALLA.- Repito, entonces, que estamos discutiendo en un plano de conveniencia y no de posibilidades jurídicas.

SEÑOR HUGHES.- Se hizo hincapié en que nuestra Prefectura debía cumplir con las Convenciones Internacionales y es por eso que no están comprendidas las embarcaciones de recreo.

Nuestra posición en el sentido de no reglamentar se basa en lo que es la experiencia de la navegación en el mundo, que se maneja con enorme libertad.

Ahora, en lo que tiene que ver con la seguridad, lo que se propone en el proyecto es lo mismo que se hace en Europa y en Estados Unidos, donde se fija un mínimo de elementos imprescindibles, dejando el resto al cuidado del propietario del barco.

SEÑOR ARAUJO.- De acuerdo a lo que nosotros interpretamos, la Prefectura no está obligada a esas Convenciones Internacionales en lo referente a embarcaciones deportivas y que es factible, que la navegación de estos barcos pueda ser regulada por una ley nacional.

Diría que la mejor prueba de este modo de pensar es este anteproyecto, que surge, precisamente, de las autoridades de las entidades deportivas. O sea que se admite el hecho de que esto sea regulado a través de la ley y se señala que la Prefectura no está obligada por las normas establecidas en materia de navegación.

SEÑOR ZORRILLA.- Quiero señalar que la reglamentación sobre elementos de salvamento, etc., para embarcaciones meno-

res o para uso deportivo no es un invento de la Prefectura nacional.

Los argentinos tienen una reglamentación mucho más estricta y creo que también los brasileños. Tengo en mi poder, por ejemplo, la reglamentación argentina y se podrá observar que es diez veces más exigente que la uruguaya.

Nuestro país tiene un decreto del 21 de febrero de 1967 que regula los elementos de navegación, señalación, de salvamento, de incendio y achique de las embarcaciones deportivas y anexos y califica los distintos elementos que debe llevar cada tipo de embarcación.

SEÑOR FRASCH.- En Estados Unidos y Europa son mucho más liberales.

Tenemos en nuestro poder folletos que reparte gratuitamente la Prefectura norteamericana, del servicio de guardacostas, donde se ve que son mucho más liberales que nosotros.

Nuestros oficiales van a hacer cursos de postgrado a la Argentina y por contacto adquieren, poco a poco, vicios o deformaciones que nosotros pretendemos, en lo posible mejorar para que nuestro deporte náutico también mejore.

Hacemos hincapié en que el tema es el del deporte, que aquí no se trata de actividad comercial o de tráfico.

Con respecto a los elementos de seguridad debo señalar que en todo el mundo existe legislación al respecto.

Sobre esto hemos traído algunas fotocopias para dejarlas en la Comisión.

De acuerdo con el tamaño de la embarcación y la cantidad de personas que van a bordo, diría que las exigencias son sensatas. Pero que me exijan llevar un reloj de mamparo --el señor Senador Zorrilla sabrá qué es-- un bichero y dos baldes, sin los cuales no puedo salir a navegar, ninguno de los que estamos aquí, que somos viejos navegantes por edad y por los años que hace que navegamos, puede dar razón de esa exigencia.

SEÑOR ZORRILLA.- Los baldes son necesarios porque son achicadores. No es la primera vez que debido al golpe de una ola, una embarcación se llena de agua y debe recurrirse a ellos, porque la bomba de achique no funciona.

Todos son elementos de seguridad que la Prefectura exige por la experiencia que posee debido a la cantidad de salvatajes que ha debido realizar. Ella sabe cuánto le cuesta al Estado salir en búsqueda de una embarcación perdida; muchas veces esa tarea debe realizarla un destructor.

SEÑOR PRESIDENTE.- Antes de que continúe en el uso de la palabra el doctor Mezzera, creo conveniente señalar que a la Comisión le sería mucho más provechoso escuchar en su totalidad su alegato y no enfrascarnos en una polémica, porque ese no es el objeto de esta reunión. Con los elementos que se nos aporten, podremos considerar el asunto.

SEÑOR MEZZERA.- Con respecto al artículo 6º, hay un problema de filosofía, que creo que es básico en todo esto. Este proyecto se apoya en la responsabilidad del propietario de la embarcación y en la del usuario. La posición de la Prefectura es de tutela o de paternalismo, diría yo, sin que eso signifique un término peyorativo.

Puedo asegurar a los señores Senadores que todo patrón o propietario de embarcación deportiva, cuida mucho su tripulación que, normalmente, consiste en su familia o en sus amigos. Casi diría que un patrón de embarcación deportiva es mucho más cuidadoso que un chofer de automóvil.

Por eso es que digo que en este tema hay que optar por la libertad y por la responsabilidad o por el cuidado o paternalismo del Estado.

mcd.1

Con respecto al artículo 7º, tiene múltiples objeciones y estimo que algunas deben ser aceptadas.

Aparentemente, por la lectura de esta disposición, el proyecto pretende evitar todo control aduanero o de tipo migratorio. Creo que si le agregamos cuando dice "salida en la forma prescripta por la autoridad marítima y aduanera", las palabras "para las embarcaciones mercantes", eliminamos el problema. La actual redacción podría sugerir que los autores u olvidaron o quisieron evitar este tipo de contralores. No es así. Lo único que se ha querido evitar es que a embarcaciones deportivas que transportan de tres a diez personas, se les obligue a llevar, por ejemplo, un manifiesto de pasajeros, como si fuera un buque con esa finalidad.

SEÑOR ZORRILLA.- Es lógico que se lleve el rol del patrón y del número de tripulantes y pasajeros; con el avión pasa lo mismo.

SEÑOR MEZZERA.- Cuando entremos a considerar el tema de los roles, vamos a incursionar en otros artículos y a dar una explicación de por qué buscamos su eliminación.

Deseo que quede claro que, por supuesto, no se intenta impedir el contralor aduanero ni de migración de los tripulantes de los yates, sino adecuarlo a la particularidad del tipo del movimiento internacional de personas, concretamente, con la eliminación del manifiesto de pasajeros y carga.

Lo que se desea eliminar es que por la vía de exigir roles para navegar de un puerto a otro de la República, estemos estableciendo contralores migratorios y aduaneros de tipo internos. No concebimos una aduana interna dentro del país y tampoco un control migratorio dentro de la República. Esto es, ni más ni menos, que aplicar a la navegación deportiva, criterios que sí pueden exigirse a buques de la marina mercante o de gran porte.

SEÑOR ZORRILLA.- Si ocurre un accidente y no se lleva un control de los pasajeros, no se puede saber de quiénes se trata.

Hace ocho o diez años un camarada nuestro, Washington Aguirre, salió en una embarcación de Santa Lucía hacia

Buenos Aires en horas de la noche. Al otro día no llegó a ese puerto debido a un accidente. Se realizó la búsqueda correspondiente y los cuerpos recién aparecieron mucho tiempo después. Si no se lleva un control de quiénes van en las embarcaciones no se puede saber quiénes son. Lo mínimo que se puede pedir es que cuando se sale de un puerto se sepa quiénes integran la tripulación y los pasajeros.

SEÑOR CERRUTTI.- Tengo acá un manual editado en los Estados Unidos que voy a traducir. En él se expresa que deben completarse los datos de una página antes de que el barco leve anclas y dejarlo en una persona de confianza para notificar al guardacosta en caso de no cumplirse el horario. Se especifica que no debe dejar esta cédula en la Prefectura.

Esto quiere decir que el rol existe pero no se le deja a la Prefectura. Nosotros sabemos que ella está repleta de papeles sin saber qué hacer con ellos; en cambio, el familiar del que está navegando, está interesado en que la embarcación llegue a destino y en hora. En caso de que ello no ocurra, se dirigiría a la Prefectura. Ese es un procedimiento práctico.

SEÑOR ARAUJO.- A título de consulta deseo preguntar --pues las embarcaciones, generalmente, parten de un puerto deportivo-- ¿esas embarcaciones no dejan una anotación en el propio club?

Entonces, lo que se pretende es que con ese rol baste, sin necesidad de dar cuenta a Prefectura. En caso de que algo ocurriera, el club es el responsable de notificar a Prefectura sobre lo acontecido y dar cuenta de quiénes eran los tripulantes, etcétera.

El señor Senador Zorrilla me decía que en Punta del Este esto se hace por teléfono. Con más razón habría que llevarlo entonces a nivel nacional.

SEÑOR HUGHES.- La Prefectura es la que tiene el control y decide quién puede salir o no. Por supuesto, lo que manifestó el señor Senador Zorrilla es correcto: es necesario estar informados a efectos de vigilar las embarcaciones. Siempre se deja en el club una lista de las personas embarcadas y, por supuesto, los patronos son los más interesados en que no se produzca un accidente.

Con respecto a los salvatajes, tenemos que decir que el 80% de los prestados a embarcaciones deportivas, los realiza una organización de carácter honorario, ADES. Ahora, en el proyecto de ley se prevé que si una unidad naval o particular debe salir para efectuar un salvataje de una embarcación, en cuyo uso se ha producido negligencia o no contó con elementos de seguridad suficientes para hacerse a la mar, o no ha cargado suficiente combustible o cometido una arbitrariedad, en ese caso tendrá que pagar el costo de ese servicio. Este sistema funciona tanto en Europa como en Estados Unidos. Entendemos que la marina no tiene por qué hacerse cargo del costo del salvataje en todos los casos; si ha habido omisión, el responsable debe pagar por haber sido negligente cuando estaba navegando.

SEÑOR BATALLA.- Creo que estamos mezclando los temas. Sería necesario ir precisando cuáles son los consensos y disensos.

Todos estamos de acuerdo en la necesidad de tener un conocimiento exacto del número de tripulantes de una embarcación que va a salir al mar, tanto mercante como deportiva. La discrepancia existe en cuanto a si ese aspecto se maneja por la Prefectura, el Club, o se deja encargado a los parientes en tierra, digamos.

En lo que se refiere a los mecanismos de cierre de puerto, entiendo que de ninguna manera puede plantearse sobre la base del costo de un salvataje. Son dos cosas que de ninguna manera pueden equipararse porque están en juego vidas humanas que no pueden contabilizarse en dinero.

Si se determina el cierre de un puerto, él se debe aplicar a todas las embarcaciones.

Con relación a este punto me gustaría escuchar los argumentos en contra que se pueden formular porque, reitero, entiendo que los temas deben ser discutidos de a uno.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Mesa entiende que nuestra función hoy no es buscar consenso o salvar determinados disensos; por el contrario, estamos simplemente recabando la opinión de nuestros invitados. En nuestra deliberación posterior hallaremos los puntos de consenso o de disenso.

Si nos enfrascamos en una discusión, lo único que lograremos es obstaculizar la exposición de nuestros invitados y perjudicar nuestro propio trabajo. Entiendo que éste sería mucho más ordenado si partiéramos de la base de una exposición coherente e ininterrumpida por parte de nuestros visitantes.

SEÑOR BATALLA.- Mi intención también era tratar de ordenar la discusión en los puntos en que se plantea una discrepancia, digamos, artificial.

SEÑOR AGUIRRE.- En otras Comisiones, todos sus integrantes tienen un cierto dominio de los temas que se consideran. Se trata de asuntos o cuestiones sobre los que todos tienen información y, a veces, formación. Sin embargo, este tema es enormemente específico y se refiere a una temática que la mayoría de los mortales --que no somos navegantes-- no conocemos.

A pesar de que soy el autor del proyecto de ley, confieso mi desconocimiento en todos los aspectos técnicos de esa materia.

De modo que la mayoría de los miembros de la Comisión no está en condiciones de entablar una discusión o terminar de formar un concepto.

Por un lado hemos recibido las objeciones de la Prefectura, y, por otro, es importante que contemos con la opinión de la entidad que propició el tratamiento de este proyecto. De esa forma todos estaremos en mejores condiciones para discutir el tema; de lo contrario, nos enfrascaríamos en una polémica que no es conducente.

SEÑOR MEZZERA.- El artículo 9º se refiere a la intermediación de las entidades náuticas en el Registro de Embarcaciones.

La réplica de la Prefectura se basa en una explicación acerca de qué es la función registral.

Creo que se puede compartir en forma unánime la noción

de que la registral es una función pública, de seguridad social, y que está regida por el Derecho Público, así como que la matriculación otorga a un buque la bandera del país.

Por eso, este proyecto prevé que las autoridades náuticas con personería jurídica comuniquen las inscripciones al registro de prefectura que se crea por el artículo 8º.

Además, establece que éstas pueden hacerse solamente en dicho registro cuando en el lugar correspondiente no exista una entidad náutica con personería jurídica.

El Registro, pues --a diferencia de lo que dice Prefectura-- no queda en manos privadas.

El siguiente artículo, el 10, hace referencia a la forma de transferir el dominio de las embarcaciones. Prefectura anota que se trata de un sistema costoso. Enseña que para que se haga bien debe ser realizada ante un profesional de Derecho, un escribano, quien debe estudiar la documentación.

Además, hace hincapié en que de esta manera se saltearía el control de las obligaciones fiscales.

Entiendo que de ninguna manera esa fue la intención del proyecto de ley; no se intentó derogar ningún contralor fiscal. Si se considera que las normas generales impositivas no son suficientes cuando existen los controles en ocasión de distintos actos jurídicos, se le podría agregar una frase en la instrumentación de las transferencias en el sentido de que se verificarán los controles fiscales vigentes en el momento de cada transferencia y que incluso en su mecánica pueden quedar librados a la reglamentación.

Ahora vamos a pasar a considerar el problema de los roles.

Insistimos en que es necesario que la gente que queda en tierra cuando sale una embarcación esté informada de qué personas, con su identificación, han salido de viaje náutico. Pero entendemos que eso puede cumplirse efectuando una manifestación a la entidad deportiva responsable, o a la Prefectura respectiva cuando en el puerto de salida no exista tal entidad.

SEÑOR HUGHES.- Con respecto a lo que expresaba el señor Senador Batalla debo decir que nuestra posición no es la de aceptar la existencia de un rol. Entendemos que es responsabilidad del patrón de la embarcación comunicar a la institución deportiva la nómina de personas que saldrá en ella, pero no creemos que exista la obligatoriedad de un control de cualquier tipo, que limitaría o dificultaría la libre movilización de la embarcación. Como decía el doctor Cerrutti, lo que se aconseja es que se deje a los familiares o a la entidad deportiva la comunicación de quiénes van a navegar y hacia dónde se dirigen, pero no es necesaria la existencia obligatoria de un rol para entregar a Prefectura.

SEÑOR BATALLA.- Eso es exactamente lo que había entendido, y por ello señalaba que lo que se objetaba era que la Prefectura tuviera participación en ese rol, pero no su existencia en otras coordenadas; por ejemplo, que el mismo se dejara en el club.

SEÑOR MEZZERA.- Lo que se objeta es que el único control de las personas que navegan esté monopolizado por Prefectura.

El artículo 12 hace referencia al instrumento habilitante. Lo que para los automovilistas es el carné de conducir, para los navegantes es el brevet. Lo que hace el artículo 12 es darle jerarquía legal al artículo 65 de una muy antigua norma reglamentaria, el decreto de 16 de diciembre de 1938, que fue dictado para regular todo el mecanismo del Puerto del Buceo y que le permitió a las entidades náuticas proceder a la expedición de brevets. ¿Por qué se hizo esto? Porque se pensó que los clubes náuticos eran los organismos más indicados para controlar la aptitud técnica de los aspirantes a obtener un brevet, y no sólo su memoria, como en el régimen actual. Repito algo que ya se dijo en esta Sala: los exámenes para obtener brevets --que por una razón de costumbre expide ahora exclusivamente Prefectura--, se limitan a 180 preguntas, de las cuales es necesario contestar la tercera parte. Esto implica, pura y exclusivamente, un ejercicio de memoria, ya que son absolutamente teóricas.

rv.1

En la consideración de los artículos 13, 14 y 15, voy a solicitar la ayuda del señor Senador Aguirre. Aquí se intenta crear un Tribunal Honorario de la Navegación Deportiva. Las objeciones formuladas por Prefectura con respecto a estos artículos pueden considerarse válidas en cuanto a que ese Tribunal tiene una función algo difusa: puede limitarse a una consideración administrativa de las faltas, y puede resultar orgánicamente difícil recurrir contra sus decisiones. Este Tribunal, en el espíritu de su creación, tiene la función de ser un Tribunal de la conducta en el mar, como son los de ética en las asociaciones profesionales o gremiales. Pero si tal como fue estructurado no encontrara un respaldo en su especialidad de administrativista, podemos retirarlo y volver al sistema de las sanciones en manos, exclusivamente, de Prefectura.

SEÑOR AGUIRRE.- Debo confesar que cuando leí el anteproyecto, que corregí solamente en algunos aspectos de redacción, estos dos artículos me merecieron dudas, no tanto por las objeciones que formula Prefectura sino por el razonamiento que ha hecho ahora el señor Mezzera. Mi pensamiento para no descartar estos artículos fue el siguiente: me imbui de la filosofía que inspira a la entidad que ha patrocinado el proyecto en el entendido de que, por más que tenga características especiales y se desarrolle en el mar, se trata de una actividad deportiva que puede realizarse en forma competitiva o recreativa, como se practica la equitación, el automovilismo, el boxeo o el basquetball. Quien hace automovilismo, naturalmente tiene que respetar los reglamentos de tránsito en los caminos y carreteras nacionales y quien practica deporte en el mar debe respetar los reglamentos de tránsito marítimo.

De todas maneras, así como en las demás actividades deportivas existen códigos de penas que establecen sanciones y tribunales que aplican infracciones --y precisamente el señor Senador Batalla es integrante de un tribunal en el fútbol-- las responsabilidades que se juzgan allí son puramente deportivas. Si en este tipo de actividad una persona transgrede una disposición de orden jurídico general del Estado --por ejemplo, agrede a alguien y comete un delito de lesiones-- responderá al Tribunal deportivo por la falta prevista en su código, pero también deberá responder ante los Tribunales de la República o ante los organismos administrativos correspondientes. Una cosa no es excluyente de la otra.

Quizá este artículo no es totalmente claro y aparece

como que este Tribunal Honorario, organismo privado, sustituye a los organismos públicos en su actividad específica de policía y, eventualmente, de represión. Tal vez sea necesario aclarar que una cosa es sin desmedro de la otra.

SEÑOR MEZZERA.- Creo que ésa podría ser la solución.

El artículo 16 intenta sentar el principio de que las operaciones de remolque, asistencia, salvamento y similares pueden ser contratadas por el propietario de la embarcación siniestrada con cualquier embarcación de auxilio. La posición de Prefectura parece insinuar --digo "parece" porque no está claro-- que existiría una especie de monopolio de ciertas embarcaciones, pero no las menciona específicamente sino que se refiere solamente a su actitud técnica y a su registro.

No debemos perder de vista que en nuestro ordenamiento no existe ninguna norma legal que otorgue el monopolio de contratos de remolque o asistencia a embarcaciones determinadas, sean públicas o privadas. Lo único que existe es la ley de cabotaje, la Nº 12.091, de 1954, que reserva a los buques nacionales estas operaciones, pero una reserva de la ley no es nunca equiparable a un monopolio. En consecuencia de esta norma debe primar la libertad de contratación, siempre que se contrate la asistencia o el remolque con buques de bandera uruguaya reservados para tales funciones por la mencionada ley 12.091.

El artículo 17 viene a llenar una necesidad bastante sentida por todos los astilleros y depósitos de embarcaciones sean públicos o privados.

En realidad, muchos propietarios de embarcaciones al dejarlas para efectuarles reparaciones actúan con desidia o, directamente, desinteresándose de ellas.

Prefectura sostiene que se recurrió a una forma jurídica inconveniente cuando se procede a tipificar la forma del abandono. Entendemos que en nuestro derecho hay infinidad de figuras de abandono. Desde 1862, esta última se encuentra en la esfera aduanera, así como en el Código de Comercio que se refiere a la actitud del asegurador. Asimismo, en este Código se encuentra el abandono liberatorio, que tiene que ver con la cesión de bienes y delimitación de la responsabilidad. Hay también una reciente ley de 1980, la Nº 15.086, dictada para solucionar el caso de los automóviles abandona-

dos en la vía pública.

Otra ley del año 1975 soluciona el problema de los restos de naufragios, ya se trate de buques o parte de ellos, muelles y otros desechos.

Quiere decir que por ley, podemos crear la figura del abandono cuando se dan esas circunstancias, ya sea en puertos, radas, canales o inclusive, en tierra, en depósitos públicos o privados. Es decir, que la figura jurídica del abandono no es incorrecta cuando se incorpora el proyecto de ley.

En el artículo 18 se establece la facultad de la Prefectura para proceder a la detención del buque o embarcación deportiva que abandona el puerto sin haber pagado tributos, precios públicos, etcétera. A su vez, la Prefectura anota que para ello necesita orden judicial. Eso es cierto en el régimen vigente; pero si la norma se aprueba, evidentemente la Prefectura va a tener un asidero legal para detener la embarcación.

Por otra parte, la función policial ante la comisión de un delito como podría ser éste, se ejerce, primero de hecho, con la aprehensión del delincuente y luego, dando cuenta al juez. De lo contrario, sería muy difícil detenerlo.

Los artículos 19 y 20 no merecen observaciones.

Con respecto al artículo 21, queremos dejar señalado que, contrariamente a lo que expresa la Prefectura de que este artículo recoge solamente principios generales de responsabilidad contenidos en los Códigos Civil y de Comercio, ello no es así.

El artículo 21 agrava considerablemente la responsabilidad del encargado principal o propietario de la embarcación, en el sentido de que le agrega la responsabilidad solidaria, cuando de acuerdo a las normas que rigen en ese sentido en el Código Civil, el dependiente no es responsable, siéndolo solamente el propietario. O sea, hay un agravamiento de la posibilidad de ser sancionado que es lo que le da mayor seguridad a todo este problema.

Para terminar, reitero que esta es la base filosófica de todo el proyecto de ley.

gcq.1

25

SEÑOR FRASCH.- ¿Me permite, señor Presidente?

Debo hacer una aclaración sobre el criterio de cierre de puertos.

En el Uruguay y en todas partes del mundo los puertos se cierran frente a la peligrosa posibilidad de un naufragio o siniestro de una embarcación comercial.

Por ejemplo, si en la boca del puerto de Montevideo naufraga un paquete de ultramar, el puerto queda inactivo desde el punto de vista comercial, lo que acarrea gravísimos perjuicios para la administración del mismo y para el país.

Siguiendo el ejemplo anterior, si la que naufraga es una embarcación deportiva, cualquier paquete de ultramar le pasa por encima sin darse cuenta. Por lo tanto, la operatividad comercial del puerto se mantiene. El cierre del puerto no debe producirse en función de la salvaguarda de la vida en el mar; nadie es más interesado en salvaguardar su vida que el patrono de una embarcación. Quiere decir que ella queda librada a la responsabilidad del que la dirige.

En lo que se refiere a los puertos deportivos, el naufragio de un yate no impide la operatividad del puerto. De acuerdo a sus dimensiones, si se llegara a convertir en un obstáculo, sería posible sortearlo fácilmente.

SEÑOR HUGHES.- ¿Me permite, señor Presidente?

Pienso que es importante lo expresado por el señor Frasch, porque me parece que el señor Senador Batalla tiene un concepto diferente.

El señor Senador se refirió al cierre de puertos en todos los casos en que está en peligro la vida humana.

El sentido de cierre de puertos surge de las objeciones de la Prefectura a raíz de la operatividad que en el puerto se realice. No tiene nada que ver el cierre del puerto con el buen o mal tiempo.

Por eso, es importante señalar el fundamento que tiene el cierre del puerto.

Esta acción que lleva a cabo la Prefectura es para salir o entrar al puerto. Si se encuentra una embarcación fuera del puerto y se produce una gran tormenta, no le permite entrar, justamente, por la obstrucción que puede ocasionar.

SEÑOR CERRUTTI.- Tengo la impresión de que hay que clarificar más el concepto.

25 x

Aquí se produce el cierre del puerto para prevenir una tormenta o, por ejemplo, un frente frío que se ubica en Mar del Plata. Entonces, queda cerrado cuatro días a la espera de un frente frío que muchas veces no llega. Es a esta situación a la que hacemos objeción. No nos oponemos de la misma forma si la persona que tiene a su cuidado un puerto, levanta la bandera roja si los vientos soplan a 80 kilómetros por hora. No consideramos acertado que si soplan a 20 kilómetros por hora y hay un sol radiante, se cierre el puerto durante cuatro días porque hay un frente frío estacionado en Mar del Plata.

SEÑOR ARAUJO.- ¿Me permite, señor Presidente?

Quiero hacer una aclaración.

En esta Comisión y en todas aquéllas a las que asisto, cada vez que concurren invitados --a los cuales les agradezco mucho su presencia-- trato de preguntar acerca de todo aquello que desconozco a los efectos de poder entenderlo mejor para asumir responsablemente la función de legislar.

En este caso concreto, en estos días he buscado asesoramiento y se me ha indicado que las vidas humanas no están salvaguardadas por la actual reglamentación. Por ejemplo, en caso de tormenta se cierra el puerto y si una embarcación se encuentra navegando no se le permite entrar en prevención de un naufragio que pueda obstaculizar la entrada. Esto es a los efectos de clarificar el concepto. Si es así, es la mejor respuesta a la interrogante planteada por el señor Senador Batalla.

SEÑOR CERRUTTI.- ¿Me permite, señor Presidente?

Es así; pero, no se usa para embarcaciones menores. Yo he entrado con muy mal tiempo y nadie me ha dicho nada. Quiere decir que si la reglamentación existe, no se usa para la entrada sino para la salida de los buques.

SEÑOR FRASCH.- En el Río de la Plata es prácticamente imposible predecir el tiempo por más de 24 horas.

El señor Cerrutti y quien habla efectuamos un crucero desde Punta del Este al Puerto del Buceo y la Prefectura nos despachó correctamente el rol porque había buen tiempo. Si fuéramos neófitos, hubiéramos navegado tranquilos y confiados porque la autoridad nos había dicho que había buen tiempo. Sin embargo, esa noche se desató un temporal con vientos de 200 kilómetros por hora. Esto ocurrió por los años 1969 ó 1970, en el mes de febrero, y a raíz de ello todos los eucaliptus de Carrasco se cayeron.

Quiere decir que la autoridad competente, o sea la jefatura, nos daba certificado de que había buen tiempo y estaba fallando por la base en cuanto a aquello de preservar la vida en el mar; es decir que nos hubiéramos ahogado como angelitos.

En el Río de la Plata, señor Presidente, no se puede hacer un pronóstico de tiempo con la seguridad con que aparentemente se hace y tampoco se puede cerrar el puerto cada vez que hay un frente frío al sur de la Provincia de Buenos Aires porque en verano, con el clima que tenemos se forman dos o tres frentes fríos por día, muchos de los cuales desaparecen y desarman, mientras que uno de cada tantos llega a nuestras costas en forma de pampero, que cualquier navegante sabe afrontar, leer el barómetro y hacer su propio pronóstico del tiempo.

Entonces, señor Presidente, no podemos estar supeditados a que alguien, con un espíritu paternalista, no nos deje navegar durante días y días. Si sucede así no adquirimos la suficiente experiencia para cuando nos toque navegar.

SEÑOR HUGHES.- Deseo contestar concretamente la pregunta del señor Senador Araújo porque creo que el señor Cerrutti no fue lo suficientemente claro.

Lo que el señor Senador expresa es cierto y claro. No se deja entrar la embarcación cuando el puerto está cerrado por mal tiempo.

En el Puerto del Buceo, generalmente, la autoridad de turno de la Prefectura no tiene radio para comunicarse. Pero le puedo decir al señor Senador que hace un mes y medio a una embarcación de nuestro club le fue prohibida la entrada al puerto de Montevideo, ya que éste estaba cerrado. En ese momento había una tormenta fuerte y la embarcación entró igual, como no podía ser de otra forma. Por lo tanto la precisión del señor Senador es correcta.

Entendemos que estamos frente a un deporte que tiene sus riesgos y éste debe quedar en manos de quien lo realiza. En el caso del alpinista, por ejemplo, está arriesgando su vida y nadie se la cuida; lo mismo sucede con el que vuela en un planeador. En nuestro caso estamos en una actividad en que se nos está limitando nuestro derecho en forma clara, en base a cuidarnos la vida y considero que nadie más que uno mismo puede tener el derecho a decidir si sale a navegar con buen o mal tiempo.

c.b.1

Por otra parte, si tenemos que competir internacionalmente --y no podemos salir a navegar con mal tiempo-- no vamos a estar preparados para hacerlo. Nuestra filosofía tiende a que el deporte se realice con toda su inténsidad; que el patrón del barco, los tripulantes, tengan la responsabilidad de realizar los actos que consideran pueden hacer y que sean responsables de los mismos. Lo que pretendemos es que no se actúe en una forma irresponsable y por ello pedimos, por un lado libertad y por otro, responsabilidad.

SEÑOR CERRUTTI.-Deseamos comunicarles a los señores Senadores que tenemos en nuestro poder unos cassettes con las reglamentaciones de toda la actividad náutica deportiva de Nueva Zelanda, Australia, España, Italia, Inglaterra, Alemania y Dinamarca. Por supuesto, los mismos están a su disposición.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la visita de la delegación del Yacht Club.

Se levanta la sesión.

(Así se hace)

(Es la hora 16 y 30 minutos)

c.b.2